

SERVICE DE REGULATION DU TRANSPORT FERROVIAIRE ET DE L'EXPLOITATION DE L'AEROPORT DE BRUXELLES-NATIONAL

Avis n° 2007/2 relatif à la fourniture de services de formation pour le personnel de conduite.

Vu l'article 62 § 2 de la loi du 4 décembre 2006 relative à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, attribuant au Service de Régulation du transport Ferroviaire et de l'Exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National une compétence d'avis;

vu l'article 62 § 3 de la loi du 4 décembre 2006 relative à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, attribuant au Service de Régulation du transport Ferroviaire et de l'Exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National une compétence de contrôle de la concurrence des marchés des services ferroviaires.

Considérant ce qui suit,

1. L'arrêt du Conseil d'Etat du 5 octobre 2007 ordonne la suspension de l'exécution de l'arrêté royal du 21 janvier 2007 portant agrément de la S.N.C.B. en tant qu'organisme chargé de fournir des services de formation aux conducteurs de train et au personnel de bord.
2. L'avis du Service de Régulation n° 2007/1 relatif à l'arrêté royal du 21 janvier 2007 portant agrément de la SNCB en tant qu'organisme chargé de fournir des services de formation aux conducteurs de train et au personnel de bord, sollicite le rapport ou le report de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 21 janvier 2007 portant agrément de la SNCB en tant qu'organisme chargé de fournir des services de formation aux conducteurs de train et au personnel de bord.
3. Dans un contexte de libéralisation du transport national et international de marchandises par chemin de fer, le système de certification du personnel de conduite et la fourniture de services de formation du personnel de conduite, connaît en Belgique une restructuration importante. Une nouvelle procédure pour la certification du personnel de conduite devrait conduire à terme, à l'adoption d'un cahier des charges relatif au personnel de sécurité, qui devrait remplacer l'actuel Règlement Général pour l'Utilisation de l'Infrastructure Ferroviaire (RGUIF) fascicule 3.1.1. « Cahier des charges du personnel de l'utilisateur de l'infrastructure et des auxiliaires », approuvé par arrêté royal du 21 janvier 2004. En attendant ce nouveau cahier des charges relatif au personnel de sécurité, l'article 18 de l'arrêté royal du 16 janvier portant des exigences et procédures de sécurité applicables au gestionnaire de l'infrastructure et aux entreprises ferroviaires, prévoit l'application du RGUIF, fascicule 3.1.1.

4. Ce mouvement s'accompagne de l'adoption récente de la directive 2007/59/CE du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de trains,¹ non encore transposée en droit belge;

5. La formation des conducteurs de train doit s'entendre dans un sens relativement large et comprend les conditions d'accès à la formation, la formation proprement dite ainsi que l'évaluation des connaissances en vue de la certification du personnel de conduite;

6. Dans ce contexte transitoire, il est opportun que la question de la formation du personnel de conduite soit examinée sous ses aspects les plus sensibles, tenant compte des effets que pourrait avoir la mise en place d'un nouveau système de formation du personnel de conduite sur la libéralisation effective du transport ferroviaire de marchandises. Dans cette mesure, le lien existant entre les services ferroviaires et la formation des conducteurs, la structure du marché des services de formation du personnel de conduite, la procédure de certification, les critères d'agrément des organismes de formation et la durée de la formation constituent des aspects essentiels dont il convient d'évaluer les incidences sur le marché des services ferroviaires;

Sans préjudice des dispositions relatives au marché intérieur, notamment celles instaurant une libre prestation des services, le Service de Régulation du Transport Ferroviaire et de l'Exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National ci-après dénommé « le Service de Régulation » décide de rendre l'avis suivant :

I. La formation des conducteurs de train et la fourniture de services ferroviaires.

Vu la loi du 19 décembre 2006 relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire;

vu l'article 27 § 1^{er} de la loi du 19 décembre 2006 relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire;

vu les dispositions du Titre IV de l'arrêté royal du 16 janvier 2007 portant des exigences et procédures de sécurité applicables au gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et aux entreprises ferroviaires;

vu l'arrêté royal du 21 janvier 2004 approuvant le Règlement Général pour l'Utilisation de l'Infrastructure Ferroviaire (RGUIF) fascicule 3.1.1. « Cahier des charges du personnel de l'utilisateur de l'infrastructure et des auxiliaires »;

vu l'article 34 de la loi du 19 décembre 2006 relative à la sécurité de l'exploitation ferroviaire.

¹ Directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de train sur le système ferroviaire dans la Communauté, J.O., 3 décembre 2007, L 315/51.

Considérant ce qui suit,

1. L'article 4 de la directive 2007/59/CE du 23 octobre 2007 précitée et non encore transposée en droit belge, prévoit que tout conducteur de train doit être en possession d'une licence et d'une ou plusieurs attestations indiquant les infrastructures sur lesquelles il est autorisé à conduire du matériel roulant. Dans cette mesure, la certification et par voie de conséquence, la formation des conducteurs de train, constituent des éléments indispensables à l'accès au réseau ferroviaire et à l'offre de services ferroviaires.

Le Service de Régulation est d'avis,

- que le marché des services ferroviaires et celui de la formation du personnel de conduite sont étroitement liés. La mise en place d'un nouveau système de formation du personnel de conduite doit donc être envisagé dans le contexte général de la libéralisation du transport ferroviaire de marchandises;
- que les entreprises ferroviaires ne peuvent offrir des services ferroviaires concurrentiels qu'à la condition de pouvoir librement et sans discrimination accéder au marché des services de formation du personnel de conduite;
- que le marché des services de formation du personnel de conduite couvre tant l'accès à la formation, que l'enseignement et le contrôle des connaissances en vue de la certification;
- que les organismes agréés chargés de la formation du personnel de conduite doivent pouvoir garantir un enseignement de qualité, afin d'assurer un haut niveau de sécurité du réseau;
- que les dispositions légales et réglementaires ne peuvent toutefois, dans le cadre des marchés de services ferroviaires soumis à la concurrence, avoir pour effet de limiter l'accès à la formation ou permettre un traitement discriminatoire des utilisateurs du réseau;
- qu'une libéralisation du transport ferroviaire de marchandises suppose qu'un libre accès aux services de formation soit érigé en principe, tant pour les prestataires que pour les bénéficiaires;
- qu'en revanche, toute disposition limitant l'accès au système de formation du personnel de conduite ou rendant la fourniture de services de formation plus difficile devrait être dûment justifiée et être strictement nécessaire;
- qu'à titre d'exemple, l'accès à la formation des conducteurs de train ne devrait pas être limité au seul personnel des entreprises ferroviaires, mais devrait être accessible à toute personne qui rencontre les exigences minimales pour la certification, notamment des demandeurs d'emploi;

II. La structure du marché des services de formation

Vu l'article 7 de l'arrêté royal du 16 janvier 2007 portant des exigences et procédures de sécurité applicables au gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et aux entreprises ferroviaires;

vu l'article 18 de l'arrêté royal du 16 janvier 2007 précité, assimilant au cahier des charges du personnel de sécurité, le Règlement Général pour l'Utilisation de l'Infrastructure Ferroviaire (RGUIF) fascicule 3.1.1. « Cahier des charges du personnel de l'utilisateur de l'infrastructure et des auxiliaires », et approuvé par arrêté royal du 21 janvier 2004;

vu l'article 34 de la loi du 19 décembre 2006 relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire;

Considérant ce qui suit,

1. Les conducteurs de train constituent d'un point de vue économique, l'un des facteurs de production indispensable à la fourniture de services ferroviaires. Par voie de conséquence, la formation obligatoire du personnel de conduite intervient pour une part essentielle dans la fourniture de services ferroviaires.
2. L'ouverture du marché du transport international de voyageurs, prévue pour le 1^{er} janvier 2010², la part croissante du transport ferroviaire dans le transport de marchandises, ainsi que l'augmentation du trafic ferroviaire national, augurent pour les prochaines années, une demande croissante en personnel de conduite dûment qualifié. Une optimisation de l'utilisation du réseau ferroviaire belge implique une offre suffisante de conducteurs certifiés.
3. La structure du système de formation doit tenir compte de l'augmentation de la demande de conducteurs de train. Selon les informations recueillies auprès des entreprises ferroviaires détentrices d'un certificat de sécurité belge, la demande en personnel de conduite dépasserait les 550 conducteurs de train en 2008, toutes catégories de licence confondues. A cela, il convient d'ajouter la demande en conducteurs de train émanant des entreprises ferroviaires qui accéderont en 2008 au réseau ferroviaire belge.
4. L'article 34 de la loi du 19 décembre 2006 précitée autorise indistinctement un système de formation composé d'un ou de plusieurs organismes de formation.
5. A ce jour, il n'existe aucun organisme de formation agréé sur la base de l'article 34 précité.

² directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire, JO du 3 décembre 2007, L 315/44.

Le Service de Régulation est d'avis,

- que le marché des services de formation du personnel de conduite devrait se structurer autour de deux lignes de force, d'une part le degré d'indépendance des organismes par rapport aux entreprises ferroviaires et d'autre part le nombre d'organismes agréés;
- que le contrôle d'un organisme par une ou plusieurs entreprises ferroviaires, favoriserait le risque de traitement discriminatoire; les conflits d'intérêts pourraient être fortement réduits en écartant toute relation de contrôle entre les organismes agréés et les entreprises ferroviaires;
- que, pour ce qui concerne le nombre d'organismes de formation, la création de plusieurs organismes agréés offrirait une meilleure garantie contre un éventuel traitement discriminatoire;
- que l'existence de plusieurs organismes de formation serait également propice au développement d'un environnement concurrentiel, chaque entreprise ferroviaire ayant le choix entre différents organismes agréés;
- que dans le cadre de l'article 34 de la loi du 19 décembre 2006 relative à la sécurité ferroviaire, il convient d'adopter une réglementation susceptible d'encourager la création de plusieurs organismes agréés, afin d'offrir aux entreprises ferroviaires un véritable choix pour les prestations de formation de son personnel de conduite.
- que les contraintes liées à la constitution d'un organisme agréé pourraient toutefois être telles, que les services de formation ne seraient en pratique, assurés que par un seul organisme agréé;
- que dans cette hypothèse, l'organisme agréé devrait être soumis à un contrôle régulier de ses activités et offrir aux entreprises ferroviaires une voie de recours rapide contre toute décision susceptible de créer un traitement discriminatoire entre les utilisateurs du réseau.

III. La procédure de certification

Vu l'arrêté royal du 21 janvier 2004 approuvant le Règlement Général pour l'Utilisation de l'Infrastructure Ferroviaire (RGUIF) fascicule 3.1.1. « Cahier des charges du personnel de l'utilisateur de l'infrastructure et des auxiliaires »;

vu l'article 34 de la loi du 19 décembre 2006 relative à la sécurité de l'exploitation ferroviaire.

vu l'article 6 § 2 de la loi du 19 décembre 2006 relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire;

vu l'article 18 de l'arrêté royal du 16 janvier 2007 précité, assimilant le Règlement Général pour l'Utilisation de l'Infrastructure Ferroviaire (RGUIF) fascicule 3.1.1. « Cahier des charges du personnel de l'utilisateur de l'infrastructure et des auxiliaires », au cahier des charges du personnel de sécurité.

Considérant ce qui suit,

1. A ce jour, les entreprises ferroviaires ont théoriquement la possibilité de procéder à la certification de leurs conducteurs au moyen de deux procédures distinctes.
2. La première procédure, la plus ancienne, trouve son fondement dans le RGUIF, fascicule 3.1.1, point 4.1.1. et reconnaît au gestionnaire de l'infrastructure, la capacité de procéder et d'organiser la certification (homologation) du personnel de conduite. La formation est assurée par des certificateurs issus du gestionnaire de l'infrastructure ou des entreprises ferroviaires. Au terme de la formation, le gestionnaire de l'infrastructure et/ou les entreprises ferroviaires assurent le contrôle des connaissances. Les personnes assurant la formation ne peuvent procéder à l'évaluation des connaissances en vue de la certification. Par contre, aucune disposition n'interdit à un certificateur d'une entreprise ferroviaire de procéder à l'évaluation des candidats appartenant à la même entreprise ferroviaire.
3. La seconde procédure de formation a été introduite par l'article 34 de la loi du 19 décembre 2006 relative à la sécurité ferroviaire et repose sur un système d'organismes agréés par le Roi.
4. A ce jour, aucun organisme de formation n'a été agréé, ce qui a pour conséquence que la seule possibilité de formation est assurée par les entreprises ferroviaires disposant de certificateurs reconnus. Sans intervention d'une entreprise ferroviaire concurrente, les entreprises ferroviaires ne disposant pas de certificateurs sont actuellement dans l'impossibilité de procéder à la formation de leurs candidats conducteurs.

Le Service de Régulation est d'avis,

- qu'il convient à court terme, de procéder à l'agrément d'organismes de formation afin que la demande des entreprises ferroviaires en conducteur de trains puisse être satisfaite;
- que l'agrément des organismes de formation ainsi que la reconnaissance des formateurs et des examinateurs supposent au préalable, la fixation des exigences à remplir;
- que, dans un contexte concurrentiel, un traitement discriminatoire ne peut être écarté lorsqu'un certificateur préposé d'une entreprise ferroviaire est chargé d'évaluer indistinctement les candidats appartenant à l'entreprise ferroviaire dont il est le préposé et ceux d'une entreprise ferroviaire concurrente; un traitement non discriminatoire suppose l'établissement d'un régime d'incompatibilités susceptible de garantir l'impartialité des examinateurs.

IV. Les critères d'agrément des organismes de formation

Vu l'article 34 de la loi du 19 décembre 2006 relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire;

vu l'article 37 de la loi du 19 décembre 2006 relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire.

Considérant ce qui suit,

1. L'article 34 précité habilite le Roi à désigner les organismes chargés d'assurer la formation du personnel de conduite, sans fixer les exigences que ces organismes doivent remplir;

2. Le fonctionnement du marché des services ferroviaires suppose que la sécurité du réseau soit garantie. La qualité de la formation professionnelle du personnel de conduite constitue l'un des piliers sur lequel repose la sécurité du réseau;

3. Certaines exigences d'agrément des organismes de formation pourraient avoir pour effet de décourager les entreprises ferroviaires ou les centres de formation à solliciter un agrément et par voie de conséquence, de restreindre l'accès au marché des services de formation;

4. A titre d'exemple, l'obligation de disposer d'un simulateur pourrait constituer l'une de ces exigences. Il est incontestable qu'un simulateur de conduite offre l'avantage de pouvoir confronter les candidats à des situations ou des conditions difficilement reproductibles. Son utilisation offre également un avantage de nature économique, puisqu'il permet de réduire l'utilisation du matériel roulant à des fins de formation.

Cependant, il convient d'observer que dans la formation dispensée à ce jour, l'utilisation d'un simulateur n'intervient que pour une part minimale dans la formation générale.

En ce qui concerne les autres réseaux ferroviaires de la Communauté européenne, force est de constater que l'utilisation d'un simulateur dans la formation n'a pas été érigée en obligation.

5. Un autre exemple d'exigence imposée pour l'agrément des organismes de formation pourrait être la possession d'un siège social ou d'exploitation en Belgique.

Le Service de Régulation est d'avis,

- que l'accès au réseau et la libre concurrence dans le transport ferroviaire de marchandises, suppose la désignation à brève échéance d'organismes de formation du personnel de conduite;

- que l'exercice de la libre concurrence sur les marchés des services ferroviaires, implique la définition d'un cadre légal ou réglementaire précisant les exigences que doivent rencontrer les organismes de formation;

- que les exigences imposées aux organismes souhaitant un agrément pour la formation du personnel de conduite doivent se limiter aux conditions strictement nécessaires visant à assurer une formation de qualité, garantissant, entre autres, un haut niveau de sécurité du réseau ferroviaire.

- qu'en aucun cas les exigences imposées aux organismes de formation ne peuvent directement ou indirectement favoriser un organisme au détriment d'un autre;
- qu'au regard de ce qui est d'usage auprès des réseaux ferroviaires des Etats membres de la Communauté européenne, une formation de qualité, c'est à dire une formation répondant tant aux règles nationales qu'européennes de sécurité, ne requiert pas nécessairement l'utilisation d'un simulateur;
- que la possession d'un simulateur ne devrait pas être fixée comme condition d'agrément;
- que s'il devait être considéré que l'utilisation d'un simulateur dans la formation des conducteurs est strictement nécessaire, il conviendrait d'assurer aux organismes agréés un accès non discriminatoire aux simulateurs installés en Belgique;
- que l'exigence d'un siège social ou d'exploitation en Belgique pour l'agrément en tant qu'organisme de formation du personnel de conduite n'apparaît pas nécessaire et pourrait ne pas être compatible avec la libre circulation des services qui s'applique au sein de la Communauté européenne.

V. La durée de la formation du personnel de conduite

Vu le Chapitre Ier du Titre IV, de l'arrêté royal du 16 janvier 2007 portant des exigences et procédures de sécurité applicables au gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et aux entreprises ferroviaires;

vu l'article 35 de la loi du 19 décembre 2006 relative à la sécurité d'exploitation ferroviaire;

Considérant ce qui suit,

1. Une formation du personnel de conduite répondant aux impératifs nationaux et européens de sécurité peut supposer l'imposition d'une période minimale de formation du personnel de conduite.
2. L'accès à l'infrastructure ferroviaire sera plus ou moins facilité en fonction de la durée de la formation du personnel de conduite.
3. Conformément à l'article 35 de la loi du 19 décembre 2006 précitée, les entreprises ferroviaires et le gestionnaire de l'infrastructure doivent, lorsqu'elles recrutent de nouveaux conducteurs de trains, être en mesure de tenir compte de toutes les qualifications, formations et expériences pouvant avoir été acquises dans d'autres entreprises ferroviaires.

Le Service de Régulation est d'avis,

- que la durée minimale de la formation doit tenir compte de la catégorie du brevet envisagé;
- que les durées de formation pratiquées dans les autres Etats membres de la Communauté européenne constituent une base de référence pour la fixation de la durée minimale de la formation en Belgique;
- que l'accès au marché des services de formation du personnel de conduite implique de ne pas imposer une durée de formation excédant le strict nécessaire;
- qu'il convient d'exprimer la durée minimale de la formation en heures plutôt qu'en jours, afin de rendre possible la comparaison avec ce qui est d'usage dans les autres réseaux de la Communauté européenne.

**Pour le Service de Régulation du Transport ferroviaire et de
l'Exploitation de l'Aéroport de Bruxelles-National,**

Le Directeur,

Luc DE RYCK